

# Kurz zum Klima: Staatliche Beeinflussung von Kraftstoffpreisen

48

Darko Jus\* und Jana Lippelt

Auf der ganzen Welt werden die Preise von Benzin und Diesel wesentlich von den jeweiligen Regierungen beeinflusst. In manchen Staaten werden sie durch Subventionen unter die Herstellungskosten gesenkt, in vielen anderen, so auch in Deutschland, durch Steuern und Abgaben deutlich verteuert. In Deutschland setzt sich die gesamte Steuer- und Abgabenlast für Kraftstoffe aus drei Komponenten zusammen. Den größten Anteil hat die Energiesteuer in Höhe von 65,45 Cent pro Liter Benzin und 47,04 Cent pro Liter Diesel. Dazu kommt ein Beitrag an den Erdölbevorratungsverband in Höhe von 3,70 Cent bzw. 3,20 Cent pro Liter Benzin bzw. Diesel<sup>1</sup>, sowie auf den sich daraus ergebenden Preis die Mehrwertsteuer in Höhe von 19%. Folglich führt dies bei einem hypothetischen Verkaufspreis von 1,50 Euro zu einer Steuer- und Abgabenbelastung von 93,10 Cent bei Benzin und von 74,19 Cent bei Diesel. Die Kraftstoffpreise entstehen demnach zu großen Teilen nicht auf dem Weltölmarkt oder gar an den deutschen Tankstellen, sondern werden stark durch Steuern und Abgaben bestimmt.

Diese Beobachtung wirft drei Fragen auf, die im Folgenden diskutiert werden: Welche Gründe gibt es für aktive staatliche Eingriffe in die Preisbildung von Diesel und Benzin? Welche Staaten besteuern Kraftstoffe, welche subventionieren sie, und sind hierbei bestimmte Muster erkennbar? Steigt im Zeitverlauf der Anteil der Staaten, die Steuern auferlegen, oder subventionieren immer mehr Staaten Kraftstoffe?

## Was sind die Gründe für aktive Eingriffe in die Preisbildung von Kraftstoffen?

Nachfolgend wird auf mögliche Gründe für die staatliche Beeinflussung von Kraftstoffpreisen eingegangen, jedoch ohne sie aus wohlfahrtsökonomischer Sicht beurteilen zu wollen.<sup>2</sup> Ein erster wichtiger Grund für die Besteuerung von Kraftstoffen ist die vergleichsweise einfache Generierung von Steuereinnahmen. Die Einnahmen aus der Besteuerung von Benzin und Diesel betrugen im Jahr 2009 in Deutschland 34,7 Mrd. Euro und somit 7% der gesamten Steuereinnahmen. Diese Summe ist, nach Angaben des Statistischen Bundesamts, knapp fünfmal höher als das Aufkommen aus der Körperschaftsteuer im gleichen Jahr. Steuern auf Kraftstoffe sind zudem aus fiskalischer Sicht beliebt, weil sie vergleichsweise geringe administrative Kosten verursachen und es relativ schwierig ist, sich der Besteuerung (auf illegale Art und Weise) zu entziehen. Ein weiterer Aspekt, der bei der Auferlegung von Steuern eine Rolle spielt, ist die Verzer-

rungswirkung, die von den Steuern ausgeht. Nach der Optimalsteuertheorie, deren Anwendung die ökonomischen Verzerrungen des Steuersystems minimiert, sollten die Güter mit den niedrigsten Preiselastizitäten am stärksten besteuert werden. Dadurch würde das gewünschte Steueraufkommen mit minimalem Wohlfahrtsverlust generiert werden (vgl. Baumol und Bradford 1970). Reagieren die Marktteilnehmer in einem Land auf dem Kraftstoffmarkt relativ unelastisch auf Preisänderungen, könnte eine Rechtfertigung für ihre (höhere) Besteuerung vorliegen.

Im Gegensatz zum primären Ziel der Einnahmengenerierung steht die von Wohlfahrtsökonomern in den Vordergrund gerückte Vorstellung einer Lenkungswirkung der Kraftstoffsteuern. Ihrer Maxime folgend, ist eine Ausweichreaktion der Konsumenten erwünscht und verursacht keine Zusatzlast, sondern steigert die gesellschaftliche Wohlfahrt, indem sie die optimale Allokation herbeiführt (vgl. Pigou 1920). Die Lenkungssteuer kommt insbesondere dann zum Tragen, wenn vom Konsum von Kraftstoffen ein negativer externer Effekt ausgeht. Dabei könnte es sich beispielsweise um eine Schädigung der Umwelt (Ausstoß von CO<sub>2</sub>) handeln, die nicht hinreichend im Kalkül der Marktteilnehmer berücksichtigt wird. Ein anderes Beispiel für einen negativen externen Effekt, der durch den Konsum von Kraftstoff ermöglicht wird, ist die sogenannte Ballungsexternalität. Sie beschreibt die Nichtberücksichtigung der sich durch ein weiteres Fahrzeug zusätzlich ergebenden Staukosten für alle anderen Straßennutzer und könnte ebenfalls durch eine Kraftstoffsteuer neutralisiert werden. Somit geht es dem Staat in diesen Fällen nicht primär um die Erzielung von Einnahmen, sondern um die Erreichung der optimalen Allokation. Dass dabei unter Umständen auch Steuereinnahmen anfallen, die für die Reduzierung anderer Steuerverzerrungen verwendet werden können, bezeichnet die Literatur als »doppelte Dividende« (vgl. Goulder 1995).

Ein weiterer Rechtfertigungsgrund für eine Steuer auf die Nutzung von Kraftstoffen liegt im sogenannten Äquivalenzprinzip. Danach soll derjenige, der eine vom Staat bereitgestellte Leistung in Anspruch nimmt, an den Kosten der Bereitstellung beteiligt werden. Obwohl Steuern – im Gegensatz zu Abgaben – explizit keine Gegenleistung voraussetzen und häufig durch das Leistungsfähigkeitsprinzip begründet werden, könnten dennoch Kraftstoffsteuern als Preis für den Bau und die Erhaltung von Straßen angesehen werden.

Des Weiteren könnte eine Kraftstoffsteuer für eine Regierung aus Umverteilungsaspekten interessant sein. Dies gilt insbesondere für diejenigen Staaten, in denen die Nutzung von Kraftstoffen ein Luxusgut darstellt und die sich Schwierigkeiten gegenüber sehen, auf eine andere Art und Weise Einkommen umzuverteilen. Zwei Wege sind in einer solchen Situation denkbar. Einerseits könnte die Regierung mit ei-

\* Darko Jus ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Center for Economic Studies an der Ludwig-Maximilians-Universität München.

<sup>1</sup> Vgl. Energiesteuergesetz, §2 Steuerart und Erdölbevorratungsverband, aktuelle Beitragssätze, <http://www.ebv-oil.org/cms/cms2.asp?sid=77>. Der Erdölbevorratungsverband ist eine Körperschaft des öffentlichen Rechts.

<sup>2</sup> Die nachfolgend genannten Gründe basieren zum Teil auf der Übersicht von Rietveld und van Woudenberg (2005).

ner positiven Kraftstoffsteuer von einkommensstarken Bürgern, die den Kraftstoff auch nach der Steuereinführung weiterhin nachfragen, Einkommen zu einkommensschwachen Bürgern, die den Kraftstoff ohnehin nicht nachfragen, umverteilen. Andererseits könnte aus Umverteilungsgründen auch eine negative Kraftstoffsteuer (d.h. eine Subvention) gewünscht sein. Durch die Subvention verbilligt sich der Kraftstoff, so dass sich auch einkommensschwache Bürger den Konsum leisten können. Eine Umverteilung entsteht hierbei, falls die Einnahmen für die Subventionierung zu einem höheren Teil von den einkommensstarken Bürgern erbracht werden oder die einkommensschwachen Bürger stärker von der Subventionierung profitieren.

Mit dem Thema Energiesubventionierung beschäftigt sich auch der *World Energy Outlook 2010* und nennt vier für diesen Artikel relevante Rechtfertigungen für ihre Existenz (vgl. IEA 2010, 571 f.).<sup>3</sup> Minderung der energiebedingten Armut, Steigerung der heimischen Energieproduktion (auch unter dem Aspekt einer Reduktion der Importabhängigkeit), Aufteilung des Ressourcenwohlstands und Beschäftigungsschutz. Wie an späterer Stelle diskutiert wird, scheint für die Existenz von Kraftstoffsubventionen das Argument der Aufteilung des Ressourcenwohlstands besonders wichtig zu sein.

### Welche Staaten besteuern Kraftstoffe, welche subventionieren sie?

Nachdem mögliche Rechtfertigungen sowohl für die Besteuerung von Kraftstoffen als auch für ihre Subventionierung aufgezählt wurden, wird nun ein Blick auf die Daten geworfen. Die Daten entstammen den »International-Fuel-Prices«-Berichten, die von der *Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ)<sup>4</sup> in regelmäßigen Abständen herausgegeben werden und Information über mehr als 170 Länder enthalten.

Abbildung 1 zeigt zwei Weltkarten, in denen diejenigen Länder, die laut der GIZ-Klassifizierung Benzin bzw. Diesel besteuern, in grün eingefärbt sind (dunkelgrüne Länder besteuern stark, hellgrüne Länder weniger stark). Die orange eingefärbten Länder subventionieren den jeweiligen Kraftstoff, die roten Länder subventionieren ihn stark. Die Unterteilung in diese vier Kategorien erfolgt anhand dreier Grenzwerte, die von der GIZ festgelegt wurden (vgl. GIZ 2011). Die Staaten, die in die rote Kategorie fallen, haben einen Benzin- bzw. Dieselpreis, der nicht die Kosten der zur Herstellung notwendigen Menge an Rohöl deckt. Da

der Einkauf des Rohöls zudem nicht der einzige Kostenfaktor im Herstellungsprozess von Kraftstoffen ist, kann in diesen Staaten von hoher Subventionierung gesprochen werden. In den orange eingefärbten Ländern ist der Benzin- bzw. Dieselpreis höher als der Einkaufspreis des Rohöls, allerdings ist er niedriger als der jeweilige Verkaufspreis in den USA. Der US-Preis wird als internationaler Minimumpreis für nicht subventionierte Kraftstoffe angesehen, da er lediglich die Mehrwertsteuer und eine geringe Abgabe für den Bau und die Aufrechterhaltung von Straßen enthält, ansonsten aber nur die Erzeugungskosten deckt. Den oberen Grenzwert, d.h. die Unterteilung zwischen Besteuerung und hoher Besteuerung, bildet der EU-27-Staat, welcher zum Beobachtungszeitpunkt den niedrigsten Preis für Benzin bzw. Diesel hat. Nach Ansicht der GIZ liegt in der EU in allen Staaten eine hohe Besteuerung vor, da Mindeststeuersätze festgelegt wurden, die von den Mitgliedstaaten auferlegt werden müssen (vgl. Annex I der Direktive 2003/96/EC). Momentan liegt der Mindestsatz für bleifreie Kraftstoffe bei 35,9 Cent pro Liter (vgl. Europäische Kommission 2011). Bei Benzin ist Rumänien das Land, welches den Grenzwert definiert (und daher schraffiert erscheint), bei Diesel ist es Luxemburg.

Neben den EU-27-Ländern sind beispielsweise auch Brasilien, Kroatien, Israel, Japan, die Schweiz, Serbien, Südkorea, die Türkei und Uruguay Staaten, die Benzin stark besteuern. Subventionen sind sowohl bei Benzin als auch bei Diesel vor allem in den erdölexportierenden Ländern zu finden. Hierzu zählen die OPEC-Staaten, aber auch andere ölfreiche Länder wie Kasachstan, Aserbaidschan, Turkmenistan und der Oman. Die höchsten Subventionen existierten im November 2010 in Venezuela, im Iran und in Saudi-Arabien, wodurch dort Benzin bzw. Diesel nur wenige Cent kostete.<sup>5</sup>

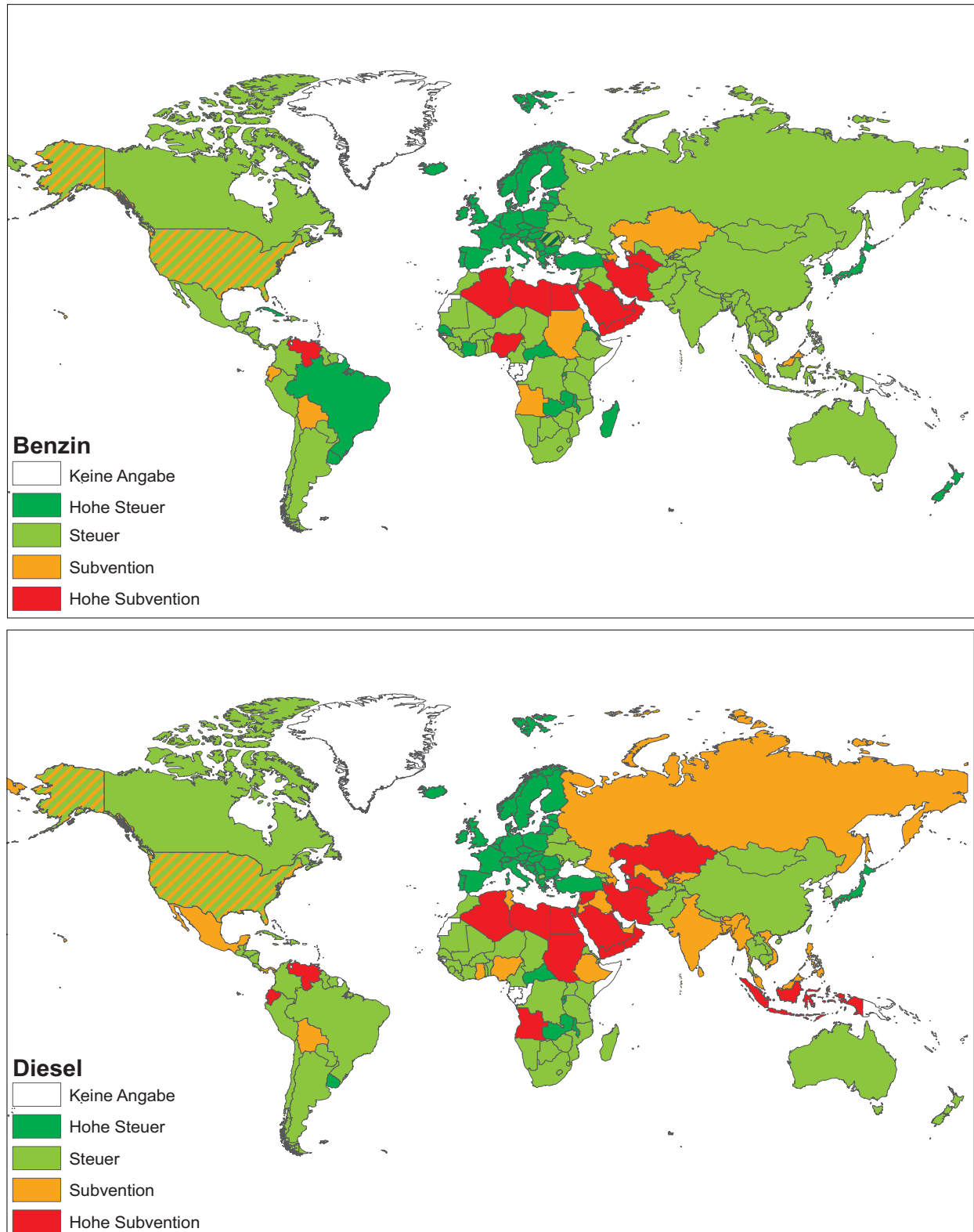
Dieses geographische Muster wirft erneut die Frage nach den Gründen für die Kraftstoffsubventionierung auf. Wie zuvor erwähnt, kann als naheliegendes Argument die Aufteilung des Ressourcenwohlstands angesehen werden. In Anlehnung daran zeigen Hochman und Zilberman (2011) sowohl modelltheoretisch als auch empirisch, dass erdölexportierende Länder die Konsumentenrente als Teil der sozialen Wohlfahrt stärker als die Produzentenrente gewichten. Dies impliziert den Wunsch nach Umverteilung zugunsten der Konsumenten und führt folglich zur Kraftstoffsubventionierung. Obwohl die Autoren das Argument nicht explizit anführen, ist ersichtlich, dass einige der subventionierenden Staaten als eher politisch instabil gelten und zudem in einigen Fällen nicht über gut ausgeprägte Institutionen verfügen. Kraftstoffsubventionen würden möglicherweise

<sup>3</sup> Die IEA schätzt die weltweiten Kraftstoffsubventionen für das Jahr 2009 auf 312 Mrd. US-Dollar (vgl. IEA 2010, 578 f.).

<sup>4</sup> Seit Januar 2011 ein Zusammenschluss aus dem *Deutschen Entwicklungsdienst* (DED) und der *Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit* (GTZ).

<sup>5</sup> Mittlerweile wurden im Iran die Subventionen drastisch reduziert, wodurch auch die Kraftstoffpreise um ein Vielfaches angestiegen sind (vgl. Guardian 2010).

Abb. 1  
Staatliche Beeinflussung von Kraftstoffpreisen



Stand: November 2010.

Quelle: GIZ (2011).

**Tab. 1**  
**Entwicklung der staatlichen Beeinflussung von Kraftstoffsteuern, Auswahl an Ländern**

Besteuert 2010 stärker/subventioniert schwächer als 2004		Besteuert 2010 schwächer/subventioniert stärker als 2004	
Benzin	Diesel	Benzin	Diesel
Brasilien	Argentinien	Albanien	Angola
Bulgarien	Aserbaidshan	Algerien	Indien
China	Bosnien-Herzegowina	Ägypten	Kasachstan
Estland	Brasilien	Nigeria	Sudan
Indonesien	Bulgarien	Oman	
Irak	China	Vereinigte Arabische Emirate	
Israel	Zypern		
Lettland	Estland		
Litauen	Irak		
Neuseeland	Israel		
Rumänien	Japan		
Serbien	Lettland		
Slowakei	Malaysia		
Slowenien	Neuseeland		
Thailand	Rumänien		
Tschechische Republik	Serbien		
Zypern	Thailand		
Uruguay	Ukraine		
	Uruguay		

Quelle: GTZ (2009); GIZ (2011).

nicht existieren, falls ein höheres Maß an Umverteilung auf anderen Wegen erreicht und dadurch die Zufriedenheit der Bürger hergestellt werden könnte.

Ein weiterer Grund für die Subventionierung von Kraftstoffen in manchen erdölexportierenden Ländern könnte in ihren niedrigen Raffineriekapazitäten liegen, so dass die heimische Industrie, trotz der Ölgewinnung im eigenen Land, auf Kraftstoffimporte zu höheren Preisen angewiesen ist. Somit ist es nicht notwendigerweise nur eine Umverteilungsmaßnahme, sondern dient auch als vermeintlicher Beschäftigungsschutz.

Den Kontrast zu den oben genannten Staaten, die Kraftstoffe subventionieren, bildet das ebenfalls erdölexportierende Land Norwegen, das den zweit teuersten Diesel- und den viert teuersten Benzinpreis der Welt hat.

### Steigt der Anteil der besteuernenden Staaten?

Abschließend wird noch ein Blick auf die zeitliche Entwicklung der Beeinflussung von Kraftstoffpreisen in den jeweiligen Ländern geworfen. Beispielhaft wird dafür das Jahr 2004 mit dem Jahr 2010 verglichen und eine Auswahl an Staaten, welche die Kategorie seit 2004 gewechselt haben, in Tabelle 1 vorgestellt. Eine größere Anzahl an Staaten ist im Zeitverlauf zu stärkerer Besteuerung bzw. schwächerer Subventionierung übergegangen. Brasilien und Chi-

na, aber auch viele Staaten in Mittel- und Osteuropa (u.a. die baltischen Staaten, Serbien, die Slowakei, Slowenien, Rumänien und die Tschechische Republik) haben mittlerweile höhere Steuern eingeführt bzw. subventionieren nicht mehr. Allerdings werden Kraftstoffe im Jahr 2010 beispielsweise in einigen OPEC-Ländern (Algerien, Angola, Nigeria und Vereinigte Arabische Emirate) stärker als im Jahr 2004 subventioniert. Darüber hinaus ist auch Indien zu einem Subventionsland von Diesel geworden. Bemerkenswert ist der Kurs des Iraks, welcher bei beiden Kraftstoffen unter Protesten der Bevölkerung die Subventionen drastisch gekürzt hat, nachdem der IWF dies zur Bedingung für die Zahlung weiterer Hilfgelder gemacht hatte (vgl. BBC News 2005). Subventionskürzungen stehen auch bei anderen Staaten auf der Agenda. Mit gutem Beispiel ist der Iran, der im Dezember 2010 diesen Schritt machte, vorgegangen.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass Kraftstoffpreise weltweit maßgeblich durch Staatseingriffe in Form von Steuern und Subventionen beeinflusst werden. Die meisten Staaten haben mittlerweile Steuern implementiert und nur noch wenige – vor allem einige erdölexportierende Länder – subventionieren Kraftstoffe. Jedoch geht auch in diesen Ländern der Trend immer stärker zur Abschaffung der überaus teuren Subventionen. Dies wird jedoch vermutlich zunächst grundlegende politische, aber auch andere ökonomische Reformen bedürfen und sich über einen längeren Zeitraum hinziehen.

## Literatur

- Baumol, W.J. und D.F. Bradford (1970), »Optimal Departures from marginal cost pricing«, *American Economic Review* 60, 265–283.
- BBC News (2005) »Minister goes in Iraq oil crisis«, 30. Dezember, [http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle\\_east/4569360.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/middle_east/4569360.stm).
- Europäische Kommission (2011), *Excise Duty Tables*, Part II – Energy products and Electricity, Juli, Brüssel.
- GlZ (2011), *International Fuel Prices 2010/2011, Data Preview – January 2011*, <http://www.gtz.de/de/dokumente/giz2011-international-fuel-prices-2010-2011-data-preview.pdf>.
- Goulder, L.H. (1995), »Environmental taxation and the double dividend: A reader's guide«, *International Tax and Public Finance* 2, 157–183.
- GTZ (2009), *International Fuel Prices 2009*, <http://www.gtz.de/en/the-men/29957.htm>.
- Guardian (2010), »Iranian riot police out in force as food and fuel subsidies end«, 19. Dezember, <http://www.guardian.co.uk/world/2010/dec/19/iranian-riot-police-subsidies-end>.
- Hochman, G. und D. Zilberman (2011), »The political economy of OPEC«, mimeo, Februar.
- IEA (2010), *World Energy Outlook 2010*, Paris.
- Pigou A.C. (1920), *The Economics of Welfare*, Macmillan, London.
- Rietveld, P. und S. van Woudenberg (2005), »Why fuel prices differ«, *Energy Economics* 27, 79–92.